

Projekt

Komisji Prawa, Porządku Publicznego i
Spraw Obywatelskich Rady Miasta
Kołobrzeg

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA KOŁOBRZEG**

z dnia 2017 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi na działania Prezydenta Miasta Kołobrzeg

Na podstawie art. 229 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) Rada Miasta Kołobrzeg uchwala, co następuje:

§ 1. Uznaje się za bezzasadną skargę Pana..... Przewodniczącego Krajowego Związku Zawodowego „Ciepłowników” Oddział w Kołobrzegu na działania Prezydenta Miasta Kołobrzeg.

§ 2. Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi oraz pouczenie wynikające z treści art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego zawiera załącznik do uchwały.

§ 3. Upoważnia się Przewodniczącego Rady Miasta Kołobrzeg do przesłania skarżącemu niniejszej uchwały.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca
Komisji Prawa,
Porządku Publicznego
i Spraw Obywatelskich

Aneta Cieślicka

Załącznik do Uchwały Nr
Rady Miasta Kołobrzeg
z dnia.....2017 r.

Uzasadnienie faktyczne i prawne rozpatrzenia skargi

Zgodnie z § 51 pkt 4 lit.g Statutu Miasta Kołobrzeg rozpatrzeniem skargi zajmowała się Komisja Prawa, Porządku Publicznego i Spraw Obywatelskich. Po dokonaniu analizy dokumentów, wysłuchaniu: skarżącego, Prezesa Zarządu Spółki z o.o. „Miejska Energetyka Ciepła w Kołobrzegu”, radcy prawnego, Komisja ustaliła, co następuje:

Uzasadnienie faktyczne

Pismem znak: BKA-IV.0520.551.2016.WW z dnia 4 stycznia 2017 r. (wpływ do Biura Rady Miasta 13 stycznia 2017 r.) Ministerstwo Środowiska Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego przekazało zgodnie z właściwością skargę Pana, przesłaną pocztą elektroniczną, na działania Prezydenta Miasta Kołobrzeg. Skarżący Przewodniczący Krajowego Związku Zawodowego „Ciepłowników” Oddział w Kołobrzegu zarzuca Prezydentowi Miasta Kołobrzeg postępowanie niezgodne z prawem polegające na wprowadzeniu, bez uzgodnień i konsultacji ze związkami zawodowymi, zmian w aktach założycielskich trzech spółek miejskich (Miejski Zakład Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu sp. z o.o., Komunikacja Miejska w Kołobrzegu sp. z o.o., Miejska Energetyka Ciepła w Kołobrzegu sp. z o.o.) oraz zmniejszeniu liczby przedstawicieli pracowników w Radach Nadzorczych spółek. Skarżący zgłosił wątpliwości, czy przepis art. 18 ustawy o gospodarce komunalnej znajduje zastosowanie do spółek komunalnych powstałych wskutek przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych wobec czynności prawnej rady gminy podjętej do dnia 30 czerwca 1997 roku.

Ustosunkowując się do skargi pismem znak: PNW.1510.1.2017.K z dnia 23 stycznia 2017 r. złożonym do Przewodniczącego Rady Miasta, Prezydent Miasta złożył wyjaśnienia, informując, że właścicielem spółek Komunikacja Miejska w Kołobrzegu sp. z o.o., Miejski Zakład Zieleni, Dróg i Ochrony Środowiska w Kołobrzegu sp. z o.o. i Miejska Energetyka Ciepła w Kołobrzegu sp. z o.o. jest Gmina Miasto Kołobrzeg. Zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 573), funkcję zgromadzenia wspólników wykonuje Prezydent Miasta Kołobrzeg.

Podstawę prawną przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych w spółkę określa Rozdział 4 „Przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych” ustawy o gospodarce komunalnej.

Art.14. ust. 1 przytoczonej ustawy wskazuje, że „przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do dnia 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze organizacyjno - prawnej formy lub o ich prywatyzacji, ulegają z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobową spółkę gminy, z mocy prawa.”

Z kolei art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wskazuje, że „jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej, spółka ta wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem było przedsiębiorstwo komunalne, bez względu na charakter prawny tych stosunków.”

Prezydent Miasta wyjaśnia, że w dalszej części ww. rozdziału ustawodawca posługuje się nadal pojęciem „spółka”, „przekształcenie”, czy też „spółka powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego”. W takich przepisach, jak art. 15 ust. 1, czy art. 17 ustawodawca wprost odwołuje się do zapisów art. 14 oraz do spółek, o których mowa w art. 14. Nie może więc ulegać wątpliwości, że zamiarem ustawodawcy było uregulowanie w tym rozdziale spraw dotyczących spółek, które powstały w trybie przepisu art. 14 ust. 1 ustawy. Należy wyraźnie podkreślić, że w przepisach rozdziału 4 ustawy mowa jest tylko o:

- 1) przekształceniu w trybie art. 14 ust. 1 ustawy (art. 14-21 ustawy) i
- 2) likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostałego po jego likwidacji (art. 22 i 23).

W rozdziale tym nie ma regulacji dotyczącej innych sposobów i trybów przekształceń przedsiębiorstw komunalnych w spółkę.

Nie ma więc uzasadnienia, aby przy wykładni pojęcia przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego odwoływać się do jego rozumienia na tle innych regulacji prawnych, ani też do jego znaczenia w języku potocznym. Postanowienia rozdziału 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej wyraźnie bowiem precyzują, do jakiej formuły przekształcenia mają zastosowanie. W związku z tym wywoływane rozumienia tego pojęcia w orzecznictwie sądowym dotyczącym innych ustaw, czy w języku potocznym są bezprzedmiotowe. Priorytet ma bowiem w tym zakresie znaczenie pojęcia przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego, jakie nadał mu ustawodawca na potrzeby tej konkretnej regulacji prawnej, tj. ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. W świetle brzmienia przepisów rozdziału 4 tej ustawy i ich systematyki nie może ulegać wątpliwości, że przepisy art. 14-21 ustawy mają zastosowanie wyłącznie do spółek, które powstały w trybie przepisu art. 14 ust. 1 ustawy.

Błędny jest również pogląd, iż w sytuacji, gdy uzna się, że przepis art. 18 ustawy ma zastosowanie wyłącznie do spółek, które powstały w trybie przepisu art. 14 ust. 1 ustawy, bezprzedmiotowa staje się regulacja art. 27 ustawy. Przepis ten stanowi, że zarząd gminy w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy dostosuje statuty spółek powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy do przepisów ustawy. Przepis ten ma charakter porządkowy. Wprowadza bowiem obowiązek dostosowania statutów (aktów założycielskich) spółek powstałych przed dniem wejścia w życie komentowanej ustawy do jej przepisów. Obowiązek ten obejmuje przede wszystkim konieczność dostosowania do regulacji zawartej w rozdziale 3 ustawy zatytułowanym: „Spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego”. Można w tym miejscu przytoczyć komentarz do art. 27 ustawy autorstwa Marka Szydło (Marek Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz), w którym autor jednoznacznie stwierdza, że:

„Obowiązek dostosowania statutów spółek gminnych (lub też umów spółek w przypadku spółek z o.o.) powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce komunalnej do przepisów tejże ustawy obejmował zwłaszcza powinność dostosowania statutów (umów) tych spółek do art. 10 ustawy, normującego sytuacje, w których spółki te mogą prowadzić działalność w zakresie realizacji zadań publicznych gminy poza sferą użyteczności publicznej. Zarząd gminy musiał więc m.in. zapewnić, że w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie komentowanej ustawy statuty (oraz umowy) spółek gminnych działających poza sferą użyteczności publicznej będą w pełni zgodne ze wskazaniami wynikającymi z art. 10 u.g.k.”

Należy w tym miejscu dodatkowo podkreślić, że w przepisie art. 12 ustawy, w brzmieniu obowiązującym do końca 1998 roku, znajdował się następujący zapis ustępu 3:

„3. Do spółek z udziałem gminy stosuje się odpowiednio przepisy art. 18.”

W tamtym stanie prawnym oznaczało to istnienie ustawowego obowiązku uwzględniania pracowników spółki w składach rad nadzorczych wszystkich spółek z udziałem gminy. Tym samym w momencie wejścia w życie ustawy, w świetle jej przepisu art. 27, zarząd gminy miał obowiązek dostosowania treści umowy spółki (statutu) z udziałem gminy również do regulacji zawartej w odpowiednio stosowanym art. 18 ustawy. Przepis art. 12 ust. 3 ustawy został z niej usunięty z dniem 1 stycznia 1999 roku przez art. 118 pkt 8) ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa. W konsekwencji od tego też dnia nie ma w spółkach z udziałem Gminy Miasto Kołobrzeg, które nie powstały na skutek przekształcenia z mocy prawa, ustawowego wymogu udziału pracowników spółek w ich radach nadzorczych.

W świetle powyższego nie ma więc żadnych racjonalnych przesłanek do prezentowania stanowiska, że stosowanie art. 18 ustawy wyłącznie do spółek, które powstały w trybie przepisu art. 14 ust. 1 ustawy, czyni regulację art. 27 zbyteczną.

Nie zasługuje również na uwzględnienie argument o braku uzasadnienia dla przyjmowania odmiennej regulacji prawnej dla spółek powstałych w trybie przepisu art. 14 ust. 1 ustawy oraz spółek, które powstały z przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych na skutek wyboru dokonanego przez radę gminy w trybie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 22 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych wspomniane wyżej przedsiębiorstwa państwowe stały się, z chwilą wejścia powołanej ustawy w życie, przedsiębiorstwami komunalnymi i zachowały swoją osobowość prawną. W myśl zaś art. 8 ust. 2 wspomnianej ustawy, rada gminy została zobowiązana do postanowienia w terminie do dnia 31 grudnia 1991 r. o wyborze organizacyjno - prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej wykonywanej dotychczas przez przedsiębiorstwa komunalne.

Przywołane wyżej regulacje prawne niewątpliwie zakładały funkcjonowanie przedsiębiorstw komunalnych, jako formy przejściowej i czasowo ograniczonej. Ustawodawca wyznaczył bowiem samorządom termin do zmiany tej formy, pozostawiając im jednocześnie w kompetencji, jako ich właścicielom, decyzję o sposobie i formule przeprowadzenia przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych. W sytuacji, gdy gmina skorzystała z możliwości wyboru organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej wykonywanej dotychczas przez przedsiębiorstwa komunalne, to w jej gestii ustawodawca pozostawił kwestię uregulowania ewentualnego jej przekształcenia w spółkę, w tym również zagwarantowania, bądź nie, określonych praw pracownikom przekształcanym przedsiębiorstw. Jeżeli gmina z tej możliwości nie skorzystała, ustawodawca samodzielnie uregulował sposób dokonania przekształcenia, włącznie z regulacją art. 18 ustawy, dotyczącą zagwarantowania pracownikom powstałym z przekształcenia spółek prawa wyboru określonej liczby członków rady nadzorczej. Takie jest właśnie uzasadnienie dla odmiennej regulacji prawnej w stosunku do spółek powstałych w trybie przepisu art. 14 ust. 1 ustawy oraz spółek, które powstały z przekształcenia przedsiębiorstw komunalnych na skutek wyboru dokonanego przez radę gminy w trybie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 22 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

Należy również podkreślić, że w komentarzu do art. 18 ustawy o gospodarce komunalnej „Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz. ABC, 2002” Banasiński, Cezary i Kulesza Michał, jego autorzy zajęli jasne stanowisko a mianowicie: *„Przepis art. 18 ust. 3 ukształtował prawo podmiotowe dla pracowników spółki powstałej w trybie art. 14 ust. 1 (...) Przepis art. 18 odnosi się wyłącznie do spółek powstałych z przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego z mocy ustawy (art.14). Wynika to jednoznacznie z brzmienia ust. 1 tego przepisu, a także ust. 2 i 3.”*

W świetle przytoczonych zapisów Prezydent Miasta podtrzymał w całości stanowisko, iż przepis art. 18 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej ma zastosowanie wyłącznie do spółek, które powstały w trybie art. 14 ustawy, tj. na skutek przekształcenia z dniem 1 lipca 1997 r. z mocy prawa przedsiębiorstw komunalnych. Przepis ten nie ma natomiast zastosowania do pozostałych spółek z udziałem gminy. W związku z tym w spółkach z udziałem Gminy Miasto Kołobrzeg, które nie powstały na skutek przekształcenia z mocy prawa w trybie art. 14 ustawy, nie ma ustawowego wymogu udziału pracowników spółek w ich radach nadzorczych. Wymóg ten może wynikać jedynie z postanowień aktów założycielskich tych spółek, w których właściciel ma prawo, ale nie obowiązek, wprowadzić zapisy dające pracownikom spółek uprawnienia podobne do uregulowanych w art. 18 ustawy.

W oparciu o powyższe Komisja wnosi do Rady o uznanie skargi za bezzasadną.

Uzasadnienie prawne

Zagadnienia poruszane w skardze reguluje ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 573).

Zgodnie z art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w przypadku, gdy skarga w wyniku jej rozpatrzenia została uznana za bezzasadną i bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

Przewodnicząca
Komisji Prawa,
Porządku Publicznego
i Spraw Obywatelskich

Aneta Cieślicka